

## MÉXICO: LA EXPERIENCIA DE LAS PARTICIPACIONES FEDERALES EN EL SIGLO XIX

Luis Jáuregui  
Instituto Mora

*ABSTRACT: The confederal experiment of Mexico between 1824 and 1835 was an important determinant of many of its fiscal institutions, particularly those that defined the relationship between states and federation. This essay analyzes the long-term characteristics of Mexico's federal contributions; a variable that was somewhat defined by that first experience. The use of this first «historical parameter» allows us to visualize the degree of centrifugal or centripetal force of Mexican public finances. We can say in advance that Mexico's federalism has gone from a «close to the center» to a «far from the center» position. The result of the Nineteenth century analysis is that in practically the whole of the next century Mexico lived a type of federalism where public finances were mostly the play of federal authorities, leaving a very small space for the decisions of state and city governments.*

En los últimos meses de 1823, y como una solución de compromiso, las fuerzas políticas de un México recién independizado, acordaron adoptar la forma de gobierno federada a fin de evitar el fraccionamiento del enorme territorio que comprendiera el virreinato de Nueva España. A partir de entonces, los Estados Unidos Mexicanos enfrentan un dilema: ¿A quién pertenecían las rentas públicas heredadas del viejo virreinato y a quién pertenecerían las nuevas figuras fiscales creadas? ¿Acaso eran de los estados que se consideraban originariamente soberanos, o a la federación/gobierno general asentada en la ciudad de México? La historia de cómo se resolvió –o no– tal dilema durante el siglo XIX es el objeto del presente trabajo.

De manera preliminar, las principales conclusiones que arroja el trabajo llevan a una discusión sobre *la concurrencia fiscal*, tema sobre el cual abundo en la presente ponencia. Sobre este concepto, quisiera de entrada definirlo. Se trata de un término que no hallamos en los diccionarios de hacienda. En sí, la palabra «concurrencia» es sinónimo de «competencia»; por lo tanto, agregando el adjetivo, tenemos que el término tiene que ver con la competencia entre varias instancias de gobierno por una misma figura fiscal. Al respecto, los juristas mexicanos presentan la siguiente definición operativa: «en los estados federales y concretamente en los Estados Unidos Mexicanos, se presenta la doble imposición porque *concurren*, gravando la misma fuente, tres entidades que tienen ca-

pacidad para cobrar impuestos, es decir, tres sujetos activos que son: la federación, los estados y los municipios.»<sup>1</sup>

En el ámbito histórico, y para efectos del presente ensayo, el concepto de concurrencia fiscal se presenta cuando para la formación de un sistema federal se «unen» diversas soberanías, cada una de las cuales tiene la capacidad de crear las figuras fiscales que más convengan a sus intereses. La unión de tales «soberanías» significa un pacto –un convenio– en el que cada una se obliga a «ceder» parte de esta soberanía al gobierno general para que éste actúe como garante de diversas cuestiones, principalmente la defensa contra el enemigo externo y la resolución de problemas internos. En términos fiscales, tal «cesión» de soberanía tiene que ser manifestada expresamente. Alexander Hamilton lo expresa de la siguiente manera: «Sostengo que [cobrar impuestos] se trata de una facultad que poseen concurrentemente y en igualdad de condiciones los Estados Unidos y los estados individuales. Claramente no hay ningún término en la cláusula que los otorga que haga que ese poder sea *exclusivo* de la Unión, ni hay tampoco ninguna frase ni cláusula en otro lugar que prohíba que los estados lo ejerzan».<sup>2</sup> Lo que, llevándolo al caso mexicano, significa que las leyes de repartición de rentas tenían que ser explícitas respecto a la «cesión» de soberanía recaudatoria de las partes al todo. Y conviene agregar que si tal situación no se hacía explícita, se daba por sentado que la soberanía recaudatoria quedaba en las partes (la visión confederal) o que tanto el todo como las partes podían hacer uso de la misma (en otras palabras «compiten» o «concurren»), que es la visión federal.

## 1. El federalismo/confederalismo fiscal de 1824

Cuando se abandona el sistema centralista colonial (que acusaba cierto resquebrajamiento en los últimos años de la dominación española), el primer federalismo mexicano (1824-1835) adopta en términos fiscales el esquema de la *repartición de rentas*. Esto es, los viejos tributos coloniales se distribuyeron entre los estados y la federación; aquí quiero destacar que del cúmulo de figuras de ingreso fiscal, algunas se asignaron a la federación: el resto a los estados de la república.

En parte siguiendo el esquema de confederación norteamericana y en parte con cierta herencia del «antiguo régimen» absolutista y gaditano, resulta que como a la federación le correspondieron los gastos de defensa nacional y la deuda externa (contratada desde muy temprano en la época nacional con los *merchant bankers* ingleses), las fuerzas políticas de los años 1823 y 1824 acordaron una contribución territorial a la que se de-

1. Flores Zavala, *Finanzas públicas mexicanas*, 2001, p. 404. Relevante como es, en este trabajo no analizaré la concurrencia por figuras fiscales entre las entidades federadas y los municipios. Baste señalar que en esta competencia por recursos los grandes perdedores fueron los segundos. Al respecto, por ejemplo, véase cómo el ayuntamiento de la ciudad de México (sede de los poderes federales) fue perdiendo autonomía fiscal. Este proceso se dio ante la reducción de su espacio de operación frente a su cada vez mayor dependencia financiera del gobierno federal. Rodríguez Kuri, *La experiencia olvidada*, 1996, pp. 116-137.

2. Hamilton, Madison y Jay, *El federalista*, 1943, pp. 126-129 (el ensayo número 32).

CUADRO 1. Repartimiento de Rentas entre los estados y la federación, según decreto del 4 de agosto de 1824

<i>Federación</i>	<i>Estados*</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aduanas marítimas y fronterizas</li> <li>– Derecho de internación del 15 %</li> <li>– Rentas del estanco del tabaco, en su fase agrícola y las ventas de la fábrica de tabacos de la ciudad de México</li> <li>– Pólvora</li> <li>– Correos</li> <li>– Lotería</li> <li>– Salinas</li> <li>– Alcabala del tabaco en las zonas de su cosecha</li> <li>– Rentas de los territorios de la federación</li> <li>– Bienes de la Inquisición y Temporalidades</li> <li>– Contingente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Diezmos eclesiásticos</li> <li>– Derechos sobre la producción minera</li> <li>– Derechos de las casas de moneda estatales</li> <li>– Derechos del pulque, mezcal y aguardiente</li> <li>– Contribución directa de 1823</li> <li>– Ventas de tabaco de las fábricas estatales</li> <li>– Capitación</li> <li>– Alcabalas</li> </ul>

\* Como la fiscalidad de los estados fue creada por exclusión, i.e. «Las rentas que no están incluidas en los artículos anteriores pertenecen a los estados», la lista de rentas varía de un estado a otro.

Fuente: Sánchez Santiró, 2009, capítulo III.

nominó *contingente*.<sup>3</sup> Esta figura fiscal se calculaba para cada entidad de acuerdo a su riqueza; sin embargo, se carecía de tales estadísticas, por lo que se recurrió a la población, «naturaleza de sus producciones», el estado de sus actividades económicas, el tamaño de la población y el efecto que sobre la entidad hubiera tenido la guerra de independencia. En un trabajo muy preciso sobre el *contingente*, Jorge Castañeda Zavala apunta que si bien los datos son imprecisos, toda vez que muchos se originaban de las estadísticas de Humboldt de 25 años antes, se admitió el procedimiento como bueno hasta que hubiese datos más confiables.<sup>4</sup>

El requerimiento federal tenía la intención de ser negociado cada cierto número de años (de ahí su nombre de «contingente»), dependiendo de las necesidades financieras de la federación. De hecho, se tenía la idea de que con estos ingresos el presupuesto se equilibraría, e incluso se obtendría un superávit. Detrás de tal visión ideal estaba la idea

3. Israel Arroyo muestra los orígenes de «antiguo régimen» del contingente mexicano (los cupos territoriales), retomados en el artículo 344 de la Constitución de Cádiz bajo el nombre de «cupo provincial» íntimamente relacionado con la contribución directa gaditana. Arroyo, «México: proporcionalidad en el contingente», 2006, pp. 149-164. No menciona, empero, la similitud del contingente mexicano con los *federal requisitions* de la etapa confederal norteamericana (ca 1786-1788). Brown, *Redeeming the Republic*, 1993, pp. 11-17.

4. Castañeda Zavala, «El contingente fiscal», 2001, p. 139.

de que en poco tiempo se conformarían los erarios estatales. Era tal el optimismo ante la fórmula que incluso se otorgó un descuento general de 33% en el primer año. Se presentaron entonces una serie de dificultades originadas tanto desde el punto de vista de la aplicación del contingente (administración, contabilidad/registro, problemas de vigilancia en torno a la utilización del recurso) como de carácter económico. De hecho, muy pronto después de que iniciara la aplicación de este gravamen, y no obstante el incremento en el porcentaje de descuento, la mayoría de los estados vio crecer los adeudos para con la federación. Tales atrasos llevaron a negociaciones entre éstos y la federación sobre la cantidad asignada de contingente. Fueron varias las razones que los estados adujeron. El argumento principal era lo elevado del requerimiento original con respecto a sus economías y a sus erarios, incapaces de pasar de las alcabalas y algún otro derecho municipal. Cabe destacar que los estados que sí cubrieron su cuota de contingente fueron aquellos que pudieron recurrir a «otros» impuestos. Por ejemplo, los estados mineros aplicaron gravámenes a esta actividad y los estados con fuerte proporción de población indígena recurrieron a una reelaboración del tributo colonial.<sup>5</sup>

El argumento de la depresión económica y de la incapacidad para generar recursos adicionales era muy sugerente; sin embargo, escondía una discusión más de fondo sobre la forma de federalismo fiscal de aquella primera república mexicana. El congreso del estado de Nuevo León argumentaba que la federación no debía de depender de un impuesto «tan contingente como era el contingente». La situación, sugería el legislativo local, se podía corregir si, tal y como sucedía en Estados Unidos, el gobierno federal dependía fundamentalmente de los recursos aduanales. Además, de así requerirlo en todo caso podía «aceptar» ramos de ingresos «cedidos» en su totalidad por los estados.

El muy liberal arancel de 1821 fue sustituido en 1827 por uno más proteccionista —y por lo tanto más proveedor de recursos.<sup>6</sup> Empero, a pesar de sus crecientes necesidades, la federación no «recogió» ninguna figura fiscal de los estados a cambio del contingente. En su lugar en 1826 se separó el Distrito Federal del Estado de México, lo que dio a la federación dinero fresco y a la mano por la vía de la aduana alcabalatoria de la ciudad de México.<sup>7</sup>

Los recursos de la primera república federal no fueron suficientes; y si ésta se sostuvo fue gracias a los dos préstamos externos contratados en Inglaterra en 1823 y 1824. Cuando estos dineros se acabaron, se recurrió a la deuda interna de todo tipo. El contingente experimentó un cambio importante en 1830, cambio que fue de una cantidad fija a un porcentaje de las rentas estatales. En el registro contable, esta figura fiscal muestra una proporción de los ingresos totales de la federación. En la realidad, conforme transcurrieron los años de la primera república, los estados pagaron cada vez más, no obstante que no queda registro fiscal alguno en las cuentas de la federación. Esto se ex-

5. Véase al respecto Serrano Ortega, *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad*, 2007, en particular el capítulo 3. Véase también, Coba Noh, *El indio ciudadano*, 2009.

6. Jáuregui, «Las puertas que reciben al mundo», 2004, pp. 118-120.

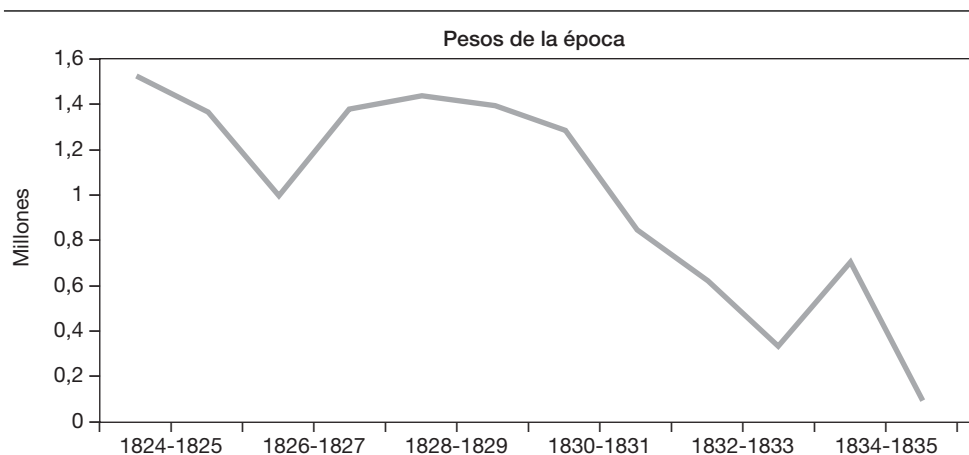
7. Sobre este asunto, véase Sánchez Santiró, *Las alcabalas mexicanas*, 2009

plica por la inestabilidad política frente a la cual los estados debieron pagar tropa gobiernista con recursos federales. De esta situación, que se dio entre 1830 y 1835, se generó una deuda; no se sabe si de la federación con los estados o viceversa, pero la misma fue «disminuida» de un plumazo con la adopción de la forma de gobierno centralista que se aplicó paulatinamente entre 1834 y 1836.<sup>8</sup>

Los primeros años de la primera república federal mexicana se han caracterizado por ser marcadamente confederalistas. Y es que entre los políticos de la época, sobre todo aquellos que respaldaban las elites de las regiones, prevalecía la idea de que la república mexicana se había formado de «estados» o grupos que anteriormente habían sido soberanos e independientes.

Esta forma de pensamiento se modificó en 1830. Según afirmaba el abogado Mariano Otero en 1842, el cambio respondía a que las elites se habían percatado de que otorgar poder irrestricto a los estados no había logrado controlar las arbitrariedades de las instituciones y de los poderes informales.<sup>9</sup> Esto explica por qué, después de ese año, algunas entidades federadas aceptaron hacer mayores pagos en nombre de la federación cuando ésta se vio atacada por militares que, enarbolando la bandera del federalismo, iniciaron la llamada «revolución olvidada», en contra de un régimen que precisamente pretendía crear un poder federal.<sup>10</sup>

El contingente en la primera República Federal 1824-1836 (por años fiscales)



Fuente: Castañeda Zavala, «El contingente fiscal», 2001, p. 176.

8. El primer decreto centralista fue el de diciembre de 1834 cuando se facultó a los comisionarios de la hacienda federal a intervenir los erarios de los estados que no hubieran pagado sus contingentes a la unión. Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, 1876-1898. vol. 3, pp. 75ss.

9. Luna Argundín, *El congreso y la política mexicana*, 2006, pp. 46-47.

10. Al respecto véase Vázquez, *Dos décadas de desilusiones*, 2009.

### 3. La república central

Jorge Castañeda Zavala apunta que fue relativamente fácil el tránsito del federalismo al centralismo que se dio a mediados de los años treinta de siglo XIX. Si bien el inicio del cambio (o de la voluntad del cambio) se dio, efectivamente, con facilidad, las reformas en sí tardaron varios años. La primera intervención del gobierno general en las finanzas estatales se dio en 1834. Pocos meses después, se decretó una disminución del pago de contingente, de 30 a 25% de los ingresos estatales. Igualmente, la participación al centro cambió de nombre: de *contingente* a «aportaciones departamentales». No obstante el cambio, la masa de estas contribuciones territoriales se mantuvo en el mismo nivel. No fue sino hasta 1837 que se fusionaron las rentas departamentales y las centrales.<sup>11</sup>

Con todo y las reformas, la situación financiera del gobierno general continuó siendo desesperada; los déficits se repetían cada año y fueron muy limitadas las «otras» reformas, tales como la implantación del arancel de 1837 y el establecimiento de las contribuciones directas. Sobre estas contribuciones, no inusitadas en el periodo,<sup>12</sup> vale la pena señalar que fue precisamente durante los regímenes centralistas que se aplicaron con cada vez mayor amplitud, un reflejo de que por fin el gobierno general podía gravar a individuos y no sólo a estados, como durante el primer federalismo. El centralismo y las contribuciones directas fueron la oportunidad que tuvo el gobierno general para intentar generar una estructura administrativo-fiscal que se colocara por encima de las autoridades políticas de los estados. Por supuesto, estas últimas se opusieron fuertemente a tal esquema; de hecho, emprendieron una intensa campaña para relacionar centralismo con contribuciones directas.<sup>13</sup> En todo caso, la campaña resultaba un tanto redundante toda vez que el gobierno general no contaba con los recursos para establecer una nueva estructura administrativa. En última instancia, los departamentos terminaron siendo los que recolectaron algunas contribuciones directas.<sup>14</sup>

Tal campaña contribuyó a la propuesta «centralista moderada» de algunos diputados cuando en 1841-1842 se intentó elaborar una nueva constitución que entre otras cosas otorgara mayor autonomía fiscal a los departamentos, respecto a la que tenían con la

11. Castañeda Zavala, «El *contingente* fiscal», 2001, pp. 148-149. También véase Sanchez Rodríguez, «Política fiscal y organización de la hacienda pública», 2001.

12. Las contribuciones directas se aplicaron como base de la reforma gaditana en 1813 y continuaron por el resto de la dominación española. Se restablecieron en 1823; cuando se adoptó la forma de gobierno federal, fueron cedidas a los estados, tal y como muestra el Cuadro 1. El gobierno federal intentó aplicar estas contribuciones en 1829, proyecto que fue parado en seco por las entidades de la república. De forma un tanto contradictoria, en los últimos años del primer federalismo, las elites de algunos estados apoyaron, siquiera forzosamente, la aplicación de contribuciones directas. Al respecto, Serrano Ortega, *Igualdad, uniformidad y proporcionalidad*, 2007.

13. Por otro lado, los poderes económicos, particularmente los comerciantes, también se opusieron a las contribuciones directas, toda vez que se había prometido, sin cumplir, eliminar a las indirectas. *Ibid.*, pp. 112 y ss.

14. El hecho de que no se contaba con catastros o siquiera estadísticas hacía más complicado el cobro de las contribuciones directas (cualquiera que fuera su denominación) por parte del gobierno general. *Ibid.*, p. 145.

constitución centralista de las Siete Leyes (1837). La propuesta era novedosa tanto desde el punto de vista administrativo como respecto a la repartición de los impuestos. En esta cuestión vale la pena notar que la propuesta de los centralistas moderados consistía en dividir los figuras fiscales de ingreso en generales: derechos sobre caminos y canales; bienes nacionales; estanco del tabaco y «demás contribuciones que con el carácter de generales establezca la ley». La propuesta determinaba ingresos particulares, que consistían en todas las contribuciones que decretaran las asambleas departamentales.<sup>15</sup> La diferencia con la repartición de rentas de 1824 es que en el proyecto de constitución de 1842, el gobierno federal sí podía intervenir en la determinación o eliminación de los impuestos diseñados por los departamentos. La propuesta centralista moderada de 1842 «resolvía» en parte el confederalismo de los decretos de 1824, pero no resolvía un problema fundamental: dadas las condiciones de la economía mexicana de la época, las fuentes de recursos, tanto las generales como las particulares (aquí es importante destacar que el proyecto pretendía que las asambleas departamentales tuvieran la autorización de crear nuevas figuras fiscales) eran sencillamente insuficientes para sostener tanto los erarios departamentales como el erario general.

De cualquier manera, la propuesta centralista moderada no pasó de mero proyecto, toda vez que un puñado de poderosos generales se opuso a «la anarquía y la libertad degenerada» que representaba un sistema «moderadamente centralista» (o moderadamente federalista). El congreso de 1842 fue abolido y se procedió a elaborar una nueva constitución por la vía de una Junta de Notables. Y si bien los militares buscaron que el nuevo código fuera centralista a ultranza, en última instancia los notables no estaban dispuestos a dar todo para el establecimiento de una dictadura.<sup>16</sup>

La Junta de Notables que elaboró la llamada Constitución de las Bases Orgánicas (1843) determinó que el erario general se dividiría en rentas generales y particulares. Posteriormente, señalaba, se elaboraría una ley que determinara cuáles de las rentas caerían en cada categoría de modo que las asignaciones a los departamentos fueran proporcionales a sus gastos. La ley reglamentaria del artículo 199 de la Constitución de las Bases Orgánicas tardó varios meses en aplicarse y varios estados se vieron en serios apuros económicos, lo que los llevó a presentar queja ante el gobierno general para poder utilizar las contribuciones directas de sus territorios. En respuesta, el gobierno general propuso una forma de «conurrencia» fiscal: esto es, compartir parte de las contribuciones directas con los departamentos. En última instancia, la ley reglamentaria del artículo 199 se promulgó en agosto de 1845 y es una clara muestra de cómo fue el centro el que otorgó prerrogativas recaudatorias a las partes.<sup>17</sup>

En términos generales, el decreto de agosto de 1845 distribuyó las rentas como lo

15. Noriega Elío, *El constituyente de 1842*, 1986, p. 162.

16. Como ejemplo de lo que determinaba la Constitución de las Bases Orgánicas, conviene destacar que mientras el proyecto de 1842 requería la *mayoría* de las asambleas departamentales para reformar un arancel de comercio exterior, la de 1843 exigía que dicha proporción ascendiera a dos terceras partes. Noriega Elío, *El Constituyente de 1842*, 1986, p. 162.

17. Serrano Ortega, *op. cit.*, pp. 163-169.



CUADRO 2. Repartimiento de Rentas entre el centro y los departamentos,  
según decreto del 6 de agosto de 1845

<i>Departamentos</i>	<i>Gobierno Central</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>– La totalidad de las contribuciones directas, incluida la capitación en donde se recaudare.</li><li>– Queda exceptuado el derecho de patente que se encuentra hipotecado al pago de la deuda causada por la moneda de cobre.</li><li>– Queda exceptuado el recurso proveniente del impuesto a los husos de las fábricas de hilados de algodón y lana, que se aplican al fomento de la industria.</li><li>– En algunos estados se ceden en su totalidad los productos de las alcabalas.</li><li>– En los demás, se entregará un porcentaje del producto de alcabalas. El criterio para este porcentaje es la posibilidad de cada departamento de generar otros recursos fiscales.*</li><li>– El estado de California recibe todo lo anterior y además dos terceras partes del producto de la aduana marítima de Monterey.</li><li>– Los productos de los oficios vendibles y renunciabiles</li><li>– Los peajes en los caminos interiores.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– «Todas las rentas no asignadas por esta ley a los departamentos, y de que se halla en posesión el gobierno [general], se destinan para los gastos generales de la nación.»</li></ul>

\* Por ejemplo, el departamento de Durango recibiría el 90% del producto de las alcabalas; Oaxaca recibiría únicamente el 20%.

Fuente: Dublán y Lozano, *Legislación mexicana*, 1876-1911, vol. 5, pp. 30 y ss.

muestra el cuadro 2, en donde queda claro que la repartición de rentas es la opuesta a la que se muestra en el cuadro 1. Como si en lugar de que las partes conformaran el todo, la situación fuera totalmente al revés.

¿Acaso se puede detectar cierta forma de concurrencia fiscal, tal y como la describí arriba? Puede ser que sí, para el caso de las alcabalas. El asunto está muy poco estudiado, pero parece como si el remanente de los productos de alcabalas que no se destinaban a los gastos particulares pertenecían al gobierno general: una suerte de *contingente* que no tenía ese nombre.



#### 4. El segundo federalismo y el primer intento de una *Convención Fiscal*

Cuando en 1846 se restableció el federalismo, se emprendió de nuevo una repartición de rentas tal y como había sucedido en 1824 y 1845. A finales de septiembre de 1846 se decretó la nueva, y provisional, repartición de rentas. El ordenamiento de este decreto es considerablemente mejor que en el de 1824. Por una parte, señala en capítulos separados las rentas que pertenecen a la federación y las de los estados, lo que permite formar el siguiente cuadro:

CUADRO 3. Clasificación de Rentas de la República según decreto del 17 de septiembre de 1846

<i>Federación</i>	<i>Estados</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Derechos de importación y exportación que están establecidos o que se establecieron en las aduanas marítimas o fronterizas.</li> <li>– Derecho de consumo impuesto a las mercancías extranjeras por la ley de 2 de abril de 1831.</li> <li>– Producto de la venta de tierras libres que la ley consigna a la federación.</li> <li>– Impuesto de 4% sobre moneda según decreto del 10 de marzo de 1843.</li> <li>– Productos de la renta del tabaco y de correos, lotería nacional, rentas de las salinas que pertenecen a la nación y la del papel sellado.</li> <li>– Productos de las casas de moneda.</li> <li>– Rentas que se perciben en el Distrito Federal y en los territorios.</li> <li>– Bienes nacionales: expropiación y temporalidades, excepto los que se adjudican a los estados.</li> <li>– El contingente de los estados, cifra que iba de los 12 000 pesos mensuales para el caso de Jalisco hasta los 500 mensuales para Chiapas. Por que a la fecha del decreto se encuentran invadidos, de este derecho quedan exentos Nuevo León, Coahuila, Tamaulipas, Chihuahua, las Californias y Texas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Pertenecen a los estados todas las rentas, impuestos y contribuciones establecidas por disposiciones generales, que no se encuentren contenidas en los artículos anteriores.</li> <li>– Le corresponde también la contribución impuesta por el decreto del 6 de agosto de 1845 a los husos de las fábricas de hilados de algodón y lana, así como los fondos destinados a las juntas de fomento.</li> <li>– El producto de las aduanas interiores, a reserva de que éstas se extingan si conviniere al arreglo del comercio interior y exterior.</li> <li>– Las deudas por cobrar o por pagar son responsabilidad de las rentas generales.</li> </ul>

Fuente: Dublán y Lozano, 1876-1911, vol. 5, pp. 169 y ss.

Como se observa, la repartición de rentas de lo que se conoce como la Segunda República Federal es muy similar a la de dos décadas antes (ver Cuadro 1); la diferencia radica en que la cantidad de *contingente* asignada a los estados es sustancialmente menor a la del primer federalismo. De nuevo, en términos de la definición de concurrencia fiscal que estamos manejando, en esta etapa continuó la separación tajante entre las figuras fiscales a favor de la federación y las de los estados. La repartición, por otro lado, significaba que de un régimen fuertemente centralizado se pasaba, de nuevo, a una situación con un gobierno central financieramente débil.

Pocos días después del decreto de clasificación de rentas de septiembre de 1846 la debilidad económica del centro de la república fue aun mayor en vista de la abolición de las alcabalas, medida que ya se había previsto en el propio decreto.<sup>18</sup> La debilidad del centro radicaba en que a cambio de la eliminación alcabalatoria se eximía a los estados del contingente asignado.

Y fue precisamente con este intento –por cierto fallido–<sup>19</sup> que, en compensación por la eliminación de las alcabalas, se recurrió a la concurrencia fiscal. La situación lo ameritaba pues con la medida la mayoría de los estados perdían su fuente principal de ingresos. Así, se determinó que las entidades recibirían un tercio de los aumentos que tuviese la recaudación neta del estanco del tabaco. Por otro lado, se determinó lo que pudiéramos llamar un «predial federal». Esto es, todas las fincas rústicas de la república contribuirían para la federación con un seis al millar sobre el valor de la propiedad; este impuesto se aplicaba *además* del tres el millar que ya cobraban los erarios estatales. Algo similar ocurría con las fincas urbanas, así como las contribuciones directas sobre establecimientos industriales, profesiones, sueldos y objetos de lujo. Según un trabajo reciente de Sánchez Santiró, «vistos de manera combinada, el decreto de clasificación de rentas de septiembre de 1846 y el de la abolición de las alcabalas de octubre del mismo año representaron una transformación radical del sistema fiscal mexicano». Los hombres que formaron este «segundo federalismo» emprendieron la lucha por permitir a la federación gravar a los contribuyentes individuales y no sólo a los estados de la república.<sup>20</sup> La estrategia seguida consistió en hacer partícipe a la federación de las contribuciones directas «cedidas» a los departamentos en tiempos del centralismo.<sup>21</sup>

La guerra, la presión de los erarios estatales, industriales y funcionarios de la renta de alcabalas llevaron al gobierno federal a dar marcha atrás en el asunto de la eliminación de las alcabalas. Sin embargo, años después, en 1849, se intentó de nueva cuenta, al parecer también con poco éxito.<sup>22</sup> En 1850 el ministro Manuel Payno presentó un pro-

18. La respecto, véase Sánchez Santiró, *Las alcabalas mexicanas*, 2009, pp. 222-237.

19. El decreto del 10 de octubre de 1846 que eliminaba las alcabalas «no estuvo vigente ni el tiempo necesario para ponerlo en ejecución», toda vez que fue derogado el 9 de noviembre de 1846. Romero, *Memoria de hacienda*, 1870, pp. 275-276.

20. Los estados recibieron otros incrementos para compensar la pérdida de sus sistemas alcabalatorios. Sánchez Santiró, *op. cit.*, pp. 225-226.

21. Serrano Ortega, *igualdad, uniformidad, proporcionalidad*, 2007, pp. 160-166.

22. Romero, *Memoria de hacienda*, 1870, pp. 310-311.

yecto de ingresos federales que comprendía una participación de la federación en las contribuciones directas de los estados, sobre todo en las prediales; la propuesta del ministro fue «severamente atacada».<sup>23</sup> Un año después, el ministro interino Aguirre agregó la posibilidad de gravar la producción de textiles y transferir a la federación el impuesto a la minería.<sup>24</sup> Casi de manera inmediata, Piña y Cuevas, ministro titular de hacienda, presentó una reforma que agregaba más contribuciones estatales al erario federal. La propuesta no pasó en el congreso frente a la «alarma y censura» de los estados.<sup>25</sup>

Cada una de estas propuestas respondía a la visión desde el centro de la república de que en los estados había recursos suficientes para hacer frente a estos requerimientos. La situación era distinta, pues la mayoría de los estados enfrentaba serios problemas económicos; el gravamen a establecimientos industriales, por ejemplo, daba la puntilla a esta incipiente actividad, toda vez que, por efecto de la guerra, el contrabando de manufacturas se había incrementado considerablemente. De ahí la presencia del argumento de liberar la importación de prácticamente todos los productos, cuestión que «se resolvió» con el arancel de 1856.<sup>26</sup>

En todo caso, el gobierno federal pronto se percató de que en los estados no había dinero y una manifestación clara de esto fue la aplicación en 1851 de un contingente drásticamente reducido con respecto a los anteriores de 1824 y 1845. Inmediatamente después, esta cuota se convirtió en un porcentaje de los ingresos estatales, también muy reducido (15 %) con respecto al de 1832 (30 %).<sup>27</sup>

Las dificultades que se enfrentaron en aquellos años previos a la última dictadura de Santa Anna (1853-1855) llevaron a una primera, aunque poco fructífera, discusión entre los estados y la federación por el pago de las participaciones federales.<sup>28</sup> El enorme déficit que se registra en esos años lleva, por vez primera, a una reunión formal entre estados y gobierno federal. El resultado de estas discusiones fue una posición de los estados que se puede resumir con la del de México: «que las iniciativas hasta entonces propuestas destruían a la república; que por ellas el Estado de México perdería la mitad de sus rentas; propone que se revisen los títulos de empleados y pensionistas; que se reduzcan las oficinas y dotaciones, y que se haga que las contribuciones produzcan lo que debieran producir».

La postura del gobierno, representado por el ministro de hacienda Manuel Piña y Cuevas fue la de cierta derrota. Desechado por el congreso el proyecto de ingresos de ese año, el ministro señala que no insistirá más en su adopción. Ésta, apunta Piña y Cuevas, no había sido anticonstitucional, como arguyeron algunos estados, toda vez que «el

23. Convencido de que los estados tenían suficientes recursos para sostener a la federación, Payno incluso pensó en hacer negociaciones individuales con cada entidad para el pago del contingente o el establecimiento *temporal* de una contribución directa federal. *Ibid.*, pp. 333-334, 345.

24. *Ibid.*, p. 337.

25. *Ibid.*, p. 338.

26. Jáuregui, «Las puertas que reciben al mundo», 2004.

27. Romero, *op. cit.*, p. 352.

28. Los gobernadores de los estados concurrieron a la ciudad de México en agosto de 1851. *Ibid.*, pp. 361 y ss.

producto de los recursos proyectados se dividía por mitad entre aquéllos y el gobierno general, compartiéndose entre unos y otro su manejo y administración, en lo cual, lejos de hacer éste ostentación de supremacía, entraba con los estados en una especie de sociedad, y se estrechaba con ellos por un nuevo vínculo».

Si bien se daba por vencido en la propuesta de reforma, el ministro Piña y Cuevas vendía caro el rechazo de los estados y el congreso a su proyecto de ingresos. Señalaba que la federación en ningún momento había transferido la deuda a los estados, ni había aumentado el contingente. Sobre esto último, el ministro apuntaba:

Es un hecho que los estados no han pagado con puntualidad los diversos contingentes que se les han señalado en la primera y segunda época de la federación, procediendo esto, en muchos casos, de falta de posibilidad. ¿Cómo, pues, gravarlos con un contingente mayor? Es también cierto que nunca se han llevado a efecto los medios coercitivos establecidos para hacerles cumplir aquel deber: esto procede de la misma naturaleza de las cosas, toca en lo imposible emplear semejantes medios con estados declarados soberanos por la constitución.

Refiere además al caso de Estados Unidos, que eliminó el contingente «por insuficiente y precario» y lo sustituyó con «contribuciones generales, para cuyo establecimiento *se confirió poder ilimitado al Congreso de la Unión*». <sup>29</sup> Años después (1870), el ministro de hacienda Matías Romero, calificaba esta «consulta» a los estados como «oficioso e inconveniente». La razón que dio fue que no competía legalmente a los estados opinar sobre esta cuestión, toda vez que era «contrario al espíritu de la forma federativa de gobierno». <sup>30</sup>

## 5. El federalismo liberal

Aunque no faltaban las propuestas centralistas, en la realidad las discusiones del constituyente de 1856 trataron de las posturas confederalista y federalista. La primera, en voz de diputados como Ponciano Arriaga, proponía un sistema en el que los estados se unen para formar un gobierno común que se haga cargo de cuestiones como la guerra y la paz «reservándose la dirección *exclusiva* de los demás negocios». <sup>31</sup> La postura federalista, defendida por Guillermo Prieto entre otros, apuntaba la necesidad de limitar la autonomía de los estados a fin de evitar la anarquía. «que hacen correr las amplias facultades concedidas por ciertos estados a sus gobernadores». <sup>32</sup>

29. *Ibid.*, sin cursivas en el original.

30. Romero, *Memoria de hacienda*, 1870, pp. 350ss.

31. Citado en Covo, *Las ideas de la Reforma*, 1983, pp. 139-140 (sin cursivas en el original).

32. *Ibid.* La cita es del periódico *El Republicano* y se refiere a la situación de las últimas décadas en donde los gobernadores eran verdaderos caciques locales que constantemente amenazaban con la secesión del resto de la federación, tal y como había sucedido con Texas, Yucatán, Zacatecas y Tabasco, y con una problemática que en ese momento se daba con Santiago Vidaurri, gobernador de Nuevo León.

En la mayoría de los casos, tal y como quedó plasmado en la Constitución de 1857, se puede decir que «triunfó» la postura federalista. Por ejemplo, en el artículo 111 de esta carta se establecía la prohibición a los estados de fabricar moneda o papel moneda y sellado. El artículo 112 prohibía el establecimiento por parte de los estados de derechos y contribuciones sobre importaciones y exportaciones, mientras que el artículo 72 daba exclusividad a la federación para establecer aranceles. Por su parte, me parece que el «triunfo» confederalista quedó reflejado en la práctica, toda vez que si bien la Constitución de 1857 eliminaba las alcabalas, dejando a los estados las contribuciones directas, en la realidad se debió reformar con posterioridad el nuevo código para no despojar a la mayoría de las entidades, e incluso al propio Distrito Federal, de este recurso seguro y políticamente viable.<sup>33</sup> De hecho, tal y como lo ha afirmado Marcello Carmagnani, en la Constitución liberal de 1857 se manifiestan *expresamente* las figuras fiscales de la federación pero se dejan las atribuciones de los estados como una cuestión *residual*, lo que significaba que el código liberal no tocaba los intereses de las oligarquías regionales. Esto explica la posterior aplicación de facultades extraordinarias, de entre las que destaca la nacionalización de los bienes eclesiásticos de 1859.<sup>34</sup>

Tanto la constitución como leyes aldeañas fueron motivo de conflicto político entre liberales y conservadores, y en parte explica lo que la historiografía denomina «la guerra de tres años». Por tal motivo, el nuevo código tardó aún algunos años en ser implementado. Entretanto, se seguían decretando leyes que restablecían la forma de gobierno federada después de la dictadura del general Santa Anna, de corte netamente centralista. De entre las leyes que restauraron el federalismo en 1856 destaca la de septiembre del año siguiente, aptamente denominada, de nuevo, «ley de clasificación de rentas». En esta norma, que seguramente no llegó a aplicarse pues la guerra civil inició pocos meses después, distinguía entre «rentas, contribuciones y bienes *generales*» y «contribuciones rentas y bienes de los estados».

La ley de clasificación de rentas de 12 de septiembre de 1857<sup>35</sup> adoptaba claramente figuras fiscalmente concurrentes. En concreto, decretaba que los derechos de contrarregistro se dividirían entre federación y estados por partes iguales;<sup>36</sup> lo mismo se decretaba con el derecho de traslación de dominio, un gravamen importante en aquellos años

33. Las realidades mexicanas de la época obligaron a que se prorrogara constantemente la fecha para la supresión de las alcabalas. Al respecto, véase Sánchez Santiró, *Las alcabalas mexicanas*, 2009, pp. 275-279. Para un análisis de la «postergación» porfiriana del artículo 124 constitucional que eliminaba las alcabalas, véase Arroyo, «El ocaso de las alcabalas», 1998.

34. Carmagnani, *Federalismos latinoamericanos*, 1993, p. 147; retomado en Uthoff, «La difícil concurrencia fiscal», 2004, pp. 132-133.

35. El presidente Comonfort no consideraba que se podía gobernar con la flamante Constitución promulgada en febrero de 1857; por tal motivo el congreso le había dado facultades extraordinarias. En respuesta a esto, la Ley de Clasificación de septiembre de ese año responde a la «autorización» que le daba al presidente el Plan de Ayutla de 1854. Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*, 1987, pp. 604-605.

36. El derecho de contrarregistro, señalado en la Ordenanza General de Aduanas de enero de 1856, consistía en el 20% de los derechos de importación ya pagados y que se liquidaba y pagaba a la llegada de la mercancía a los estados. Dublán y Lozano, *op. cit.*, vol. 8, p. 79.

en vista de que la ley de desamortización de bienes en manos muertas y comunales, conocida como la Ley Lerdo, generaría muchos actos jurídicos de esta naturaleza. Por otro lado, y para no variar, el decreto asignaba a los estados un pago de contingente de 20% sobre sus rentas (no dice si brutas o netas) que se destinarían al pago de la deuda interna.<sup>37</sup>

## 6. El establecimiento de la «cuarta federal»

Hasta los años de la Guerra de Reforma (1858-1860) se tiene un sistema fiscal en el que la federación «reparte» los recursos públicos entre ésta y los estados. En términos generales, al gobierno general se le otorgan los impuestos al comercio exterior, la venta y arrendamiento de bienes nacionales, papel sellado, lotería, correos, etc. A los estados se les asignan las contribuciones directas y poco más.

Lo que en todo caso destaca es que a la federación se le da muy poca oportunidad de gravar a los agentes económicos individuales; sólo a las entidades –por la vía del contingente– y éstas deciden cómo enfrentarán el pago correspondiente. La ya señalada repartición de rentas de 1857 innova en este sentido, toda vez que echa mano de un derecho creado en 1853, justo durante la última dictadura santanista, que consistía en una cantidad fija por huso localizado en las fábricas de hilados y tejidos de algodón, lana y lino.<sup>38</sup>

El gravamen sobre establecimientos fabriles tuvo efectos posteriores, lo que vale la pena destacar aquí es cómo desde 1857 se busca otorgarle a la federación la autorización de «intervenir» en los bolsillos de los contribuyentes individuales, fueran personas o establecimientos. Esta situación se acentuó aun más al término de la guerra cuando en diciembre de 1861 el gobierno de Benito Juárez decretó la llamada contribución federal, que vino a sustituir al viejo contingente.<sup>39</sup> En la circular que notificaba la promulgación de este gravamen, el ministro de hacienda en turno, José González Echeverría, apuntaba el problema central:

...es ya imperiosamente exigida por las urgencias cada día crecientes de los gastos ordinarios, una contribución general en toda la república, en la que se comprendan más o menos directamente todos sus habitantes.<sup>40</sup>

La contribución federal del 16 de diciembre de 1861 fue decretada por Juárez en uso de facultades extraordinarias otorgadas por el congreso unos días antes. Dicha carga consistía en el 25% «de todo entero que deba hacerse ... por cualquiera título o motivo, a las oficinas federales ... y a las particulares de los estados, incluyendo a las muni-

37. Dublán y Lozano, *op cit.*, vol. 8, pp. 621-625.

38. Decreto del 4 de julio de 1853, modificado el 25 de julio de 1854. *Ibid.*, vol. 6, pp 581 y ss; vol 7, pp. 225 y ss.

39. Al respecto, también véase Uhthoff, «La difícil concurrencia fiscal», 2004.

40. *Ibid.*, vol. 9, p. 337.

cipales». En otras palabras, al pagar sus impuestos, todo contribuyente estaba aportando un cuarto de su entero al gobierno federal.

Dos son los aspectos más interesantes de esta contribución. Por una parte, se debía pagar con papel sellado, lo cual era un tanto problemático. Sin embargo, pocos años después en México se estableció la renta del timbre (1869). Me parece que a partir de que la contribución federal debía pagarse con este nuevo instrumento, se generó la costumbre de que la federación «ingresara» a los estados ampliando la base del pago en timbres (alcohol, tabaco, etc.). En segundo lugar, algunos estados, al tener que prescindir de 25% de la masa de impuestos locales, subieron sus cargas en igual proporción, lo que tuvo efectos negativos sobre la actividad económica. Años después, ante esta situación, cuando se vio la necesidad de eliminar definitivamente las alcabalas, la contribución federal se convirtió en un buen factor de negociación para emprender la eliminación del viejo impuesto indirecto.<sup>41</sup>

Para que esto sucediera debió primero trabajarse en contrarrestar el excesivo poder de las oligarquías locales sobre los erarios estatales. En tal sentido, a partir de 1861 se emprendieron reformas que fortalecerían al poder ejecutivo federal. En primer término, se propuso que el poder legislativo se depositara en dos cámaras, de manera que en el Senado se combinara tanto el elemento popular como el federativo. En segundo lugar, se proponía el veto del Poder Ejecutivo a las primeras resoluciones del congreso. En tercero, se propuso la intervención de la Suprema Corte de Justicia a las controversias de carácter fiscal, aspecto que abordaré a continuación.<sup>42</sup>

## 7. Las fábricas textiles y el dictamen de Ignacio Vallarta

A mediados de 1853, el gobierno centralista de Antonio Lope de Santa Anna decretó para toda la república un impuesto a las fábricas de hilados o tejidos de algodón y a las fábricas de papel. Como ya señalé arriba, este impuesto se reformó en sus montos un año después y fue retomado por el gobierno federal como propio, aplicable a los establecimientos fabriles en los estados, en septiembre de 1857.

Al parecer, aprovechando este antecedente, la Ley de Ingresos de junio de 1879 señala en su artículo primero, partida 14<sup>a</sup>, que los ingresos del tesoro federal para el año fiscal 1879-1880 comprenderían, entre otros, una serie de cargas sobre los textiles nacionales de algodón. Pronto se presentaron las quejas de los industriales de esta actividad. En el estado de Tlaxcala, algunos industriales del ramo buscaron ampararse en contra de este tipo de contribuciones, señalando que se habían eliminado desde hacía algunos años, por lo que el presupuesto atentaba en contra de la soberanía local.<sup>43</sup> La

41. Al respecto, véase Marquez, «El proyecto hacendario de Matías Romero», 2002.

42. Uhthoff, *op. cit.*, pp. 134-135.

43. Además de otros dos argumentos que también presentaron industriales homólogos de Nuevo León y Coahuila; éstos fueron la inconstitucionalidad de la ley del 5 de junio de 1879 presentada por el ejecutivo (problema de iniciativa) y la violación del principio de proporcionalidad. González Oropeza, *Ignacio L. Vallarta*, tomo IV, vol. 2, pp. 109-191.



respuesta a la solicitud de amparo solicitada por los industriales resulta uno de los más importantes dictámenes en materia de concurrencia de la historia fiscal mexicana.

Al emitir su voto respecto al amparo solicitado por los industriales, Ignacio Vallarta, ministro de la Suprema Corte de Justicia, señaló que las facultades del Congreso federal y de las legislaturas estatales eran concurrentes y no exclusivas, lo que significaba que el Congreso de la Unión podía decretar una contribución que recayera sobre el mismo ramo de riqueza pública, aun si éste ya era gravado por la entidad. Para sustentar su dictamen, el ministro hace una larga disquisición sobre las razones que tuvo el constituyente de 1856 para no hacer una clasificación de rentas (que, como señalé más arriba, resulta de atribuciones extraordinarias del presidente Comonfort). Vallarta apunta que la clave de todo se encuentra en el rechazo por parte del constituyente del artículo 120 del proyecto de constitución que señalaba:

Los Estados para formar su hacienda particular sólo podrán establecer contribuciones directas. La Federación sólo podrá establecer impuestos indirectos y formará parte del Tesoro Federal el producto de la enajenación de terrenos baldíos.

A fin de cuentas, tal rechazo, continúa el ministro, resulta en la frase contenida en el Artículo 72, fracción VII, de la Constitución de 1857, que lee:

*Art. 72. El congreso tiene facultad: ...*

VII. Para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación que anualmente debe presentarle el ejecutivo, e *imponer las contribuciones necesarias para cubrirlo*.<sup>44</sup>

Que, frente al precedente del rechazo al proyecto de artículo 120, no significa otra cosa que la posibilidad del Congreso Federal decreta *cualquier* contribución necesaria para cubrir el presupuesto:

Si la tantas veces mencionada fracción VII, dice algo, significa alguna cosa en el Código Fundamental, y esto no puede ponerse en duda, ella se refiere evidentemente a otras contribuciones que sin ser las exclusivamente federales, sean sin embargo *necesarias* para cubrir el presupuesto.<sup>45</sup>

## 8. Hacia el fin de siglo: la subordinación fiscal de los estados

A partir de la última mitad de los años setenta, México experimenta una suerte de «modernización» fiscal. Por una parte, se consolida el impuesto al timbre, que facilitó el pago de la contribución federal, la cual quedó finalmente en 20% a inicios del siglo XX.

44. *Ibid.*, p. 181. Tena Ramírez, *op. cit.*, pp. 617-618, (sin cursivas en el original).

45. González Oropeza, *op. cit.*, pp. 181-182.

Por otro lado, el gobierno federal se empeñó en dejar de depender casi exclusivamente de los impuestos al comercio exterior. Por tal motivo, durante el gobierno de Porfirio Díaz, y frente a una «atrofia» de las actividades legislativas, cada una de las leyes, sobre todo las que afectaban a la actividad minera, redefinen poco a poco las atribuciones fiscales de los estados y la federación.<sup>46</sup>

El precedente se dio con la ley minera de 1887. De manera hábil, la federación eliminó todos los impuestos (contribución federal, alcabalas, portazgos) a todas las minas de carbón, petróleo, hierro y azogue. En cambio, la ley estipulaba que los mineros debían pagar un solo impuesto: el timbre. Ante tal simplificación, pronto muchos mineros se acogieron a esta ley. La norma de 1892 contemplaba el concepto de la «concesión» o «franquicia» minera y de ahí se determinó cobrar impuesto al timbre a concesiones permanentemente renovables. El asunto resultaba atractivo para el gobierno federal pues se percibía una reorientación de la producción de metales preciosos a los metales industriales. Para estas fechas, los estados ya se habían resignado a perder, frente a la federación, una parte de las rentas por concepto de actividad minera.<sup>47</sup>

Como sucediera en las décadas anteriores, el gobierno porfiriano no pudo o no quiso afectar los intereses de la clase propietaria pues fueron fallidos los impuestos a la propiedad raíz. Lo que sí funcionó y afectó la relación fiscal entre los estados y la federación fue la eliminación de las alcabalas en 1896, toda vez que obligó a los estados a hallar impuestos que sustituyeran a este derecho. En general, se puede decir que se presentan en los estados una multiplicidad y diversidad de figuras fiscales, aunque se destaca la de la capitación.<sup>48</sup>

Aparte de cómo fueron aplicados estos cambios, la realidad fue de crisis, desorden administrativo y protestas de los contribuyentes. En todo caso, las negociaciones para la eliminación de las alcabalas, así como las nuevas fuentes de riqueza comercial, minera e industrial dieron para que la federación incrementara sustancialmente sus ingresos. Como resultado de la creciente actividad económica, algunos estados también experimentaron un aumento perceptible. El incremento en la recaudación por concepto de la Contribución Federal de casi 400% entre el año fiscal 1867-1868 y 1906-1907 sugiere, siquiera indirectamente, que algunos estados también ganaron con el cambio.<sup>49</sup>

### Consideraciones finales

El federalismo mexicano se construyó de un compromiso entre un conjunto de regiones que habían adquirido considerable autonomía durante la guerra de independencia y un

46. Uhthoff, *op. cit.*, pp. 136-137; Luna Argudín, «El Congreso de la Unión», vol 2, p. 287.

47. *Ibid.*, pp. 306-307. Las disposiciones señaladas no eliminaban por completo los impuestos mineros, solo marcaban un gravamen máximo (muy pequeño por cierto) que podían aplicar los estados. Uhthoff, *op. cit.*, pp. 137-138.

48. *Ibid.*, p. 142 y n 46.

49. *Ibid.*, p. 143.

centro que durante los tres siglos de dominación colonial poseyó una buena dosis de poder fiscal. El resultado de este compromiso, lógico en un territorio tan grande como era México, fue una distribución de figuras fiscales que dejaban pocos recursos, y muy alejados, al centro político del país. Eso sí, al gobierno federal se le dejó el sostenimiento del ejército permanente y el pago de la deuda externa e interna. A cambio de esto, los estados se comprometieron a dar una parte de sus rentas al gobierno general. En una expresión más gráfica, tenemos recursos que van de los estados al centro. Durante las repúblicas centralistas la situación no se revirtió y se comienza a cuestionar el modelo de «dividir» o «repartir» las rentas entre los estados y la federación, con una figura fiscal «contingente» que salvaría a la federación en su momento de mayor necesidad (que fue casi siempre). El esquema debía funcionar pero la economía de las regiones no daba para ello. Por otro lado, el estado mexicano de los primeros cincuenta años de existencia era demasiado débil para hacerle frente a las oligarquías estatales. Así, en esos primeros años se tiene una federación pobre y desorganizada.

Los constituyentes de 1856 se percatan que decretar reparticiones de rentas es un acto inútil pues de esa forma nunca se completaría para el presupuesto federal de gastos, en vista de que los estados cuidaban más el interés particular que el nacional: ello se había hecho patente durante la guerra con Estados Unidos. De ahí que, sin mencionarlo, contemplaran la posibilidad de intensificar la «concurrentia fiscal». Un caso elocuente de esto fue la «conversión» del contingente en la llamada contribución federal; es la transformación de una aberración fiscal, aun desde su nombre, en un impuesto medible y cobrable. Por supuesto, ello requirió del aumento en el poderío político y militar del estado federal mexicano.

A partir de finales de los años sesenta del siglo XIX, la situación fue un poco más fácil para el gobierno federal. Paulatinamente, con la ayuda de instituciones parlamentarias debilitadas, se fueron decretando leyes que generaban cada vez más recursos para el centro del país; el cambio tecnológico y la oleada de globalización de finales del siglo XIX fueron también una ayuda importante. Así, el gobierno federal diversificó sus fuentes de ingreso, el caso más elocuente fue el crecimiento de la masa recaudada por la renta del timbre.

Durante la Revolución Mexicana (1910-1920) la tarea del gobierno federal fue disminuir la práctica de los caudillos militares de disponer de los recursos fiscales de las regiones. La situación de guerra civil permitió al gobierno de Venustiano Carranza (1917-1920) dictar decretos y reglamentos que proporcionaban atribuciones a la hacienda federal.<sup>50</sup>

Por otro lado, el gobierno federal se dio a la tarea de buscar «ordenar» las finanzas de los estados, en vista que algunos tenían figuras fiscales abiertamente inconstitucionales (alcabalas y capitación). En una situación de guerra, todo esto era sólo disposición en papel. Más aun cuando prácticamente la totalidad del sistema monetario se había colapsado.<sup>51</sup>

50. Uthoff, *Las finanzas públicas durante la revolución*, 1998, capítulo 4.

51. Lo que sigue de Uthoff, «La difícil concurrentia fiscal», 2004, pp. 153 y ss.

En 1916, el gobierno de Carranza decidió incrementar la contribución federal, de 25 a 60%. El argumento de este sustancial incremento fue que todos los recursos se quedaban en los estados, mientras la federación se encargaba de la pacificación del país.

La Constitución de 1917 mantuvo el sistema federal consagrado en la de 1857. Con facultades extraordinarias, el ejecutivo federal pudo ratificar los decretos emitidos en la parte más álgida de la guerra; así sucedió también con la disposición de que la contribución federal fuera 60% de los impuestos pagados en las tesorerías estatales.

Con todo y la constitución y leyes ratificadas en la última parte de la década 1910-1920, el gobierno federal mexicano experimentaba una situación muy similar a la de las primeras décadas del periodo independiente; esto es, la federación contaba con muy poco territorio. Esta situación se fue arreglando en los siguientes años debido en parte a la penuria en la que vivieron los estados. Y es que con los crecientes ingresos federales, producto de la legislación que los acrecentaba y de la aparición de nuevas figuras fiscales, permitieron una práctica tal y como la describe Luz María Uhthoff:

Así, por un lado, el gobierno central extraía más recursos de las regiones con la contribución [federal]; por el otro, les otorgaba ayunda para mejorar sus ingresos.<sup>52</sup>

En cuanto a la normatividad, vale terminar señalando que si bien la constitución adoptó el sistema federal, no delimitó los campos de imposición de estados y federación; como había sucedido en el siglo anterior, se «subordinó» el mandato constitucional a una ley secundaria, que evidentemente favorecería a la federación y, en el caso de los impuestos a la propiedad territorial, a las oligarquías regionales. Se explotaría, por otro lado, el dictamen de Vallarta (dictamen que surge del amparo solicitado por un grupo de interés) referente a la concurrencia entre varias figuras fiscales. La sobrecarga que experimentaron estos impuestos los hizo ineficientes. Entretanto la federación se «apropió» de las figuras fiscales que gravaban nuevas actividades, tales como hidrocarburos, cinematografía, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica. Así, durante los siguientes años México viviría en un sistema federal meramente nominal.

## Bibliografía

- ARROYO, I., «El ocaso de las *alcabalas*: el Pofiriatto», en *Investigación Económica*, Num. 226, octubre-diciembre, 1998, pp. 131-164.
- , «México: proporcionalidad en el contingente y formas de gobierno, 1824-1857», en Jáuregui, (coord), *De riqueza e inequidad*, 2006, pp. 149-182.
- BROWN, R., *Redeeming the Republic. Federalists, Taxation and the Origins of the Constitution*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1993.

52. *Ibid.*, p. 155.

- CARMAGNANI, M., (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, México, Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México (Fideicomiso de las Américas), 1993.
- CASTAÑEDA ZAVALA, J., «El contingente fiscal en la nueva nación mexicana, 1824-1861» en Marichal y Marino, *De colonia a nación*, 2001, pp. 135-188.
- COBÁ NOH, L., *El «indio ciudadano». La tributación y la contribución personal directa en Yucatán, 1786-1825*, México, Universidad Autónoma de Yucatán/Instituto Mora, 2009.
- COVO, J., *Las ideas de la Reforma en México (1855-1861)*, México, UNAM, 1983.
- DUBLÁN, M. y J. M. LOZANO, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la república, edición oficial*, México, Imprenta del Comercio, 1876-1898.
- FLORES ZAVALA, E., *Finanzas públicas mexicanas: los impuestos*, 33ª edición, México, Editorial Porrúa, 2001.
- FLORESCANO, E., *Historia general de las aduanas en México*, México, Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana, 2004.
- GONZÁLEZ OROPEZA, M. (coord.), *Ignacio Luis Vallarta. Archivo inédito*. Tomo IV, vol. 2: *Vallarta, presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1880-1882*, [edición digital], México, Poder Judicial de la Federación, noviembre de 1993, disponible en internet, formato HTML, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=944> consulta 30 de octubre de 2009, documento 188 y ss.
- HAMILTON, A., MADISON, J. y J. JAY, *El federalista, los ochenta y cinco ensayos que ... escribieron en apoyo de la constitución norteamericana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1943.
- JAUREGUI, L. (coordinador), *De riqueza e inequidad. El problema de las contribuciones directas en América Latina, siglo XIX*, México, Instituto Mora, 2006.
- , «Las puertas que reciben al mundo. Aduanas, contrabando y comercio en el siglo XIX», en Florescano, (coord.), *Historia general de las aduanas en México*, 2004, pp. 111-157.
- LUDLOW, L. (coord.), *Los secretarios de hacienda y sus proyectos, (1821-1933)*, 2 tomos, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas, 2002.
- LUNA ARGUDIN, M., *El congreso y la política mexicana (1857-1911)*, México, Fondo de Cultura Económica/El Colegio de México (Fideicomiso de las Américas), 2006.
- MARICHAL, C. y D. MARINO (compiladores), *De colonia a nación. Impuestos y política en México, 1750-1860*, México, El Colegio de México, 2001.
- MÁRQUEZ, G., «El proyecto hacendario de Matías Romero», en Ludlow, *Los secretarios de hacienda*, 2002, t. II, pp. 111-140.
- NORIEGA E. y C. DEL CARMEN, *El constituyente de 1842*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Históricas, 1986.
- RODRÍGUEZ KURI, A., *La experiencia olvidada. El ayuntamiento de México: política y gobierno, 1876-1912*, México, El Colegio de México/UAM-A, 1996.
- ROMERO, M., *Memoria de Hacienda y Crédito Público correspondiente al cuadragésimo quinto año económico presentada por el secretario de hacienda al Congreso de la Unión el 16 de septiembre de 1870*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio a cargo de José María Sandoval, 1870.
- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, M., «Política fiscal y organización de la hacienda pública durante la república centralista en México, 1836-1844», en Marichal y Marino, *De colonia a nación*, 2001, pp. 189-214.
- SÁNCHEZ SANTIRÓ, E., *Las alcabalas mexicanas (1821-1857). Los dilemas de la construcción de la hacienda nacional*, México, Instituto Mora, 2009.

- SERRANO ORTEGA, J. A., *Igualdad, uniformidad, proporcionalidad. Contribuciones directas y reformas fiscales en México, 1810-1846*, México, Instituto Mora/El Colegio de Michoacán, 2007.
- TENA RAMÍREZ, F., *Leyes fundamentales de México, 1808-1987*, 24ª edición, México, Editorial Porrúa, 1987.
- UHTHOFF, LÓPEZ, L. M., *Las finanzas públicas durante la Revolución. El papel de Luis Cabrera y Rafael Nieto al frente de la Secretaría de Hacienda*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, 1998.
- , «La difícil concurrencia fiscal y la contribución federal, 1861-1924. Notas preliminares», en *Historia Mexicana*, vol. LIV:1, enero-marzo 2004, pp. 129-178.
- VÁZQUEZ, J. Z., *Dos décadas de desilusiones. En busca de una fórmula adecuada de gobierno (1832-1854)*, México, El Colegio de México/Instituto Mora, 2009.